



## **AVIZ**

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale (b225/26.05.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2983/3.06.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D466/3.06.2021,

## **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată, și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

**1.** Propunerea legislativă are ca obiect, completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale cu un nou articol, art.18<sup>1</sup>, preconizându-se recunoașterea activității economice desfășurate de persoana fizică ca PFA, ca fiind vechime în muncă și, după caz, vechime în specialitate.

În plus, se urmărește a se stabili accepțiunile expresiilor „vechime în muncă.” și „vechime în specialitate”, ambele având înțelesul de „perioada în care PFA a desfășurat activitate economică și a achitat

**CONFORM CU  
ORIGINALUL**

contribuțiile, taxele și impozitele prevăzute de lege”, nefiind luată în considerare perioada în care nu a fost desfășurată activitate generatoare de venit sau activitatea a fost suspendată.

2. Întrucât propunerea legislativă poate implica modificarea prevederilor bugetului de stat, sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita și o informare din partea Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr.331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

3. Menționăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art.31** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri la impactul socio-economic, la impactul juridic și nici la consultările derulate în vederea elaborării propunerii și măsurile de implementare necesare.

De asemenea, semnalăm că sunt folosite, atât exprimări lipsite de semnificație juridică, neclare sau improprii contextului, cât și formulări care nu sunt adecvate instrumentului de prezentare și motivare, pleonastice sau la persoana a II-a, spre exemplu: „actul normativ privind PFA-urile” „*nu corespunde foarte bine*”, „*plătesc 2 rânduri de taxe către stat*”, „*O persoană angajată de PFA care face exact același lucru ca o PFA*”, „*Dacă ești PFA cu 3 angajați și împreună faceți aceeași muncă identică, cei 3 angajați ai tăi au dreptul la vechime în muncă, dar tu, angajatorul lor, nu ai*”, „*o experiență validă de muncă*”, „*Absența/lipsa unei strategii*”, „*o parte uriașă sau semnificativă din deschiderea sistemului public către mediul privat*”, „*nu se schimbă nicio prevedere actuală legată de sistemul de cotizații*”, „*care au lucrat ca privați (prin PFA)*”.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare **instituie obligația fundamentării actelor normative.** [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”.

4. Analizând prezenta propunere, semnalăm că, în actuala redactare, textul preconizat pentru **art.18<sup>1</sup>** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, e, **nu respectă prevederile art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, iar soluțiile pe care le cuprinde nu sunt corelate cu ansamblul reglementărilor interne.**

Referitor la textul preconizat pentru **alin.(1) al art.18<sup>1</sup>**, cu privire vechimea în muncă, semnalăm lipsa de corelare cu actele normative prin care aceasta este reglementată.

Precizăm că, definiția expresiei „vechime în muncă” este prevăzută în Codul muncii, întrucât acest act normativ reglementează domeniul **raporturilor de muncă** și se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii<sup>1</sup>.

Astfel, potrivit art.16 alin.(5) din Codul muncii „*Munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă constituie vechime în muncă*”.

În concordanță cu prevederile de mai sus, art.424 alin.(2) din Codul administrativ, prevede că „*Vechimea în muncă este vechimea dobândită în condițiile reglementate de legislația muncii, precum și vechimea dobândită în exercitarea unui raport de serviciu.*”.

---

<sup>1</sup> Art.1 din Legea nr.53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare

„(1) Prezentul cod reglementează domeniul raporturilor de muncă, modul în care se efectuează controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, precum și jurisdicția muncii.

(2) Prezentul cod se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii.”

Or, la art.2 lit.a) și i), Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, noțiunile de „activitate economică” și „persoană fizică autorizată” sunt definite astfel:

*„a) activitate economică - activitate cu scop lucrativ, constând în producerea, administrarea ori înstrăinarea de bunuri sau în prestarea de servicii”*,

*„i) persoană fizică autorizată - întreprinderea economică, fără personalitate juridică, organizată de o persoană fizică ce folosește, în principal, forța sa de muncă”*.

Menționăm că, două elemente principale, atât ale contractului individual de muncă, dar și ale raportului de serviciu, le constituie durata normală a muncii, exprimată în ore/zi și ore/săptămână, precum și durata contractului/raportului de serviciu, elemente care nu sunt determinate cu precizie cu privire la activitățile economice desfășurate de persoana fizică autorizată.

În plus, nu este clar modul în care, activitățile economice desfășurate de persoana fizică autorizată ar putea fi echivalate activității prestate în temeiul unui raport de muncă,

Față de acest aspect, semnalăm că norma preconizată nu cuprinde criteriile de cuantificare a timpului de lucru raportat la activitatea generatoare de venit, conducând la dificultăți în determinarea timpului alocat desfășurării activității de către PFA, raportat la timpul normal de lucru specific contractului individual de muncă/raportului de serviciu.

Cu privire la **vechimea în specialitate**, menționăm că la art.34 din Codul muncii se prevede că:

*„(1) Fiecare angajator are obligația de a înființa un registru general de evidență a salariaților.(...).*

*(3) Registrul general de evidență a salariaților se completează și se transmite inspectoratului teritorial de muncă în ordinea angajării și cuprinde elementele de identificare ale tuturor salariaților, data angajării, funcția/ocupația conform specificației Clasificării ocupațiilor din România sau altor acte normative, tipul contractului individual de muncă, salariul, sporurile și quantumul acestora, perioada și cauzele de suspendare a contractului individual de muncă,*

*perioada detașării și data încetării contractului individual de muncă.(...)*

*(5) La solicitarea salariatului sau a unui fost salariat, angajatorul este obligat să elibereze un document care să ateste activitatea desfășurată de acesta, durata activității, salariul, vechimea în muncă, în meserie și în specialitate.”.*

De asemenea, Codul administrativ la art.424 alin.(3) – (5), prevede că:

*„(3) Vechimea în specialitate este vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, al unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale. Constituie vechime în specialitate și vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau ca profesie liberală în statele membre ale Uniunii Europene, precum și în alte state cu care România a încheiat convenții de recunoaștere reciprocă a acestor drepturi, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale.*

*(4) În toate cazurile vechimea în specialitate se raportează la durata normală a timpului de muncă, fiind calculată prin raportare la fracțiunea de normă lucrată și se demonstrează cu documente corespunzătoare.*

*(5) Perioada de suspendare a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici nu constituie vechime în muncă, în specialitate și în grad profesional, cu excepțiile prevăzute de lege.”.*

Precizăm că în actul de bază, la alin.(2) al art.3 se prevede că „Activitățile economice pot fi desfășurate în toate domeniile, meseriile, ocupațiile sau profesiile pe care legea nu le interzice în mod expres pentru libera inițiativă.”, iar la alin.1 al art.16 că „PFA poate avea în obiectul de activitate cel mult 5 clase de activități prevăzute de codul CAEN.”.

Având în vedere cele de mai sus, întrucât nu există corespondență între activitățile înscrise în Clasificarea Activităților în Economia Națională (CAEN) și ocupațiile cuprinse în Clasificarea Ocupațiilor din România, semnalăm că proiectul nu cuprinde norme cu privire la autoritatea care

ar avea competența realizării corespondenței între activități economice și meserii/profesii.

În plus, menționăm că nu este reglementată, cu privire la vechimea în specialitate dobândită de PFA, situația în care acesta desfășoară activități economice care nu sunt în domeniul studiilor realizate, ori al meseriei/profesiei pentru care deține calificări profesionale.

Așadar, constatăm că norma are un caracter prea general, fiind lipsită de aplicabilitate și predictibilitate, întrucât nu sunt reglementate condițiile și criteriile în care PFA poate înregistra vechime în specialitate.

În consecință, soluția normativă propusă pentru alin.(1<sup>1</sup>) al art.18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2008, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 182/2016, cu modificările și completările ulterioare, nu respectă nici prevederile **art.24 alin.(2)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„Pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile.”*

Având în vedere cele expuse *supra*, semnalăm că propunerea legislativă, aduce atingere prevederilor **art.1 alin.(5) din Constituție**.

În acest context, amintim ceea ce a statuat Curtea Constituțională la paragraful 35 din considerentele **Deciziei nr.22/2016**, publicată: *„(...)orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. (...) de aceea, respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție (ad similibus, a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, precitată, sau Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96)”*.

**5.** Referitor textul preconizat pentru **alin.(2) al art.18<sup>1</sup>** din proiect, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a sintagmei „nu a avut activitate generatoare de venit sau a avut activitatea suspendată”, cu

privire la modalitatea de stabilire a acestor perioade precum și la autoritățile competente să emită documentele doveditoare în acest sens.

În plus, nu se înțelege care este legătura dintre considerarea vechimii în muncă și, după caz, în specialitate, dobândită de PFA și achitarea de către acesta nu doar a contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, ci a tuturor contribuțiilor, taxelor și impozitelor legale.

6. În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma supusă analizei Consiliului Legislativ, întrucât încalcă dispozițiile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și ale **art.1 alin.(5)** din **Constituția României, republicată.**

**PRESEDINTE**

**Florin TORDACHE**

București

Nr.

516/30.06.2021

7

**CONFORM CU  
ORIGINALUL**